



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# Camera dei Deputati Senato della Repubblica

## Commissioni speciali riunite

**Audizione nell'ambito dell'attività  
conoscitiva preliminare all'esame del  
Documento di economia e finanza 2018**

Roma, 15 maggio 2018

## **QUESTO DEF**

Il Documento di Economia e Finanza tradizionalmente ha il compito di presentare il quadro economico e le linee di politica economica che il Governo intende seguire negli anni successivi. Naturalmente, nel DEF 2018, in assenza di un Governo, non è stato possibile esplicitare i programmi di politica economica per i prossimi anni. Questo ha portato a costruire un documento che di fatto si limita a sollevare alcune questioni, importanti, senza però presentare la tradizionale definizione delle linee guida di politica economica, degli obiettivi di crescita e delle principali poste di finanza pubblica. Ciononostante, è sufficiente per esplicitare alcune criticità che graveranno anche sul percorso delle politiche per i prossimi anni.

Dal punto di vista delle previsioni macroeconomiche, innanzitutto, viene proposto solamente il quadro che deriva dalle norme esistenti, cosiddetto quadro “a legislazione vigente”, mentre non è reso disponibile il “quadro programmatico” ovvero lo scenario che incorpora le misure che il Governo intende mettere in campo. Questo punto è importante soprattutto per gli anni dal 2019 in avanti, per i quali le politiche che verranno attuate avranno effetti evidentemente significativi. E su questo sarà ovviamente fondamentale la prossima Legge di Stabilità che il nuovo governo dovrà impostare.

### **Lo scenario macroeconomico nel DEF**

Lo scenario del DEF si basa su un’ipotesi di ripresa che, pur a ritmi non eccezionali, si manterrebbe su ritmi vicini all’1.5 per cento sino al 2021. Soprattutto per il 2019, la previsione è leggermente più ottimista di quelle effettuate da altri previsori.

Sono presenti diversi elementi di incertezza, che inducono a valutare con cautela le prospettive per i prossimi anni:

- sulle tendenze di breve periodo pesano alcune esitazioni nella crescita delle economie dell’area euro a inizio 2018;
- le stime sulla crescita italiana nel primo trimestre hanno mostrato una variazione del Pil dello 0.3 per cento, analoga a quella osservata a fine 2017.

Ci stiamo portando quindi su ritmi meno vivaci, rispetto a quelli osservati a fine 2016 e a inizio 2017. La crescita “acquisita” dopo il dato del primo trimestre è due decimi inferiore a quella che era stata acquisita dopo il primo trimestre del 2017;

- la fase di volatilità che ha caratterizzato i mercati finanziari ci ricorda come uno dei temi principali del quadro economico del 2018 sia rappresentato dai programmi di superamento del *quantitative easing* da parte delle banche centrali. Nel caso della Bce è in corso una riduzione del flusso netto di acquisti. Naturalmente, condizione per evitare tensioni sui mercati è che il processo sia molto graduale;
- gli effetti che possono essere stati innescati dall’apertura del fronte delle “guerre tariffarie”. La minaccia di una serie di ritorsioni, innescate dall’annuncio da parte degli Stati Uniti di dazi sulle importazioni di alluminio e acciaio dalla Cina, condiziona le decisioni degli operatori. Soprattutto le imprese multinazionali, e comunque tutte quelle che operano all’interno di catene globali del valore, potrebbero ritrovarsi nella condizione di riorganizzare la propria attività nel caso in cui l’introduzione di dazi dovesse modificare le convenienze relative alla collocazione degli impianti in determinati paesi;
- un ultimo elemento è rappresentato dal quadro politico internazionale e in particolare dalla crisi in Siria. Nei giorni scorsi i timori di una nuova escalation militare con il coinvolgimento dei paesi occidentali sono nuovamente aumentati ed hanno immediatamente causato una nuova spinta alle quotazioni del petrolio.

Dal 2019, la politica economica del quadro tendenziale del DEF si basa su assunzioni di finanza pubblica relativamente restrittive: una discesa del deficit continua, particolarmente marcata nel 2019 e nel 2020, quando in due anni si passerebbe da un deficit 2018 dell’1.6 per cento del Pil al pareggio. Nello stesso periodo il saldo primario, di fatto stabile da circa cinque anni intorno all’1.5 per cento del Pil, dovrebbe risalire sino a valori intorno a 3.5 per cento.

Questo quadro ha il suo sostanziale perno sugli effetti delle **clausole di salvaguardia**, con aumenti di gettito significativi legati all'aumento dell'Iva.

**Come R.E TE. Imprese Italia riteniamo che questo sia il punto principale che la prossima Legge di Stabilità dovrà affrontare e risolvere.**

## **IL QUADRO MACROECONOMICO ATTUALE**

Dopo quasi due anni di lento recupero dei livelli di attività economica, finalmente nel 2017 l'Italia sembra avere imboccato un percorso di sviluppo più sostenuto. La crescita ha superato le attese, passando dallo 0,9 del 2016 all'1,5%, il miglior risultato dal 2010.

Anche i dati sull'andamento della spesa previdenziale mostrano come le riforme attuate negli ultimi anni abbiano contribuito a contenere sensibilmente l'incidenza della spesa per pensioni sul PIL.

Il quadro tendenziale mostra una costante diminuzione della spesa fino al 2020 per poi registrare una nuova fase di risalita, dovuta agli andamenti demografici previsti ed al conseguente aumento del numero delle pensioni rispetto agli occupati. Successivamente, però, il rapporto della spesa previdenziale sul PIL tornerà a scendere in maniera decisa per effetto della piena applicazione del sistema contributivo.

È di tutta evidenza che in questo quadro qualsiasi intervento sul sistema pensionistico italiano, volto a recuperare elementi di maggiore flessibilità, deve innanzitutto preservare la stabilità e la sostenibilità economica e finanziaria di lungo periodo.

Nonostante i segnali positivi, il **quadro attuale** evidenzia infatti persistenti fattori di debolezza, misurati dall'ampia distanza che continua a registrarsi rispetto alle dinamiche di sviluppo dell'Eurozona. Le stesse previsioni governative, contenute nel DEF appena diffuso, scontano, a partire dal 2018 e fino al 2021, un differenziale cumulato di crescita di ulteriori due punti rispetto alla media Ue.

Elementi di preoccupazione emergono inoltre dai primi dati dell'anno. Nel primo trimestre, secondo le stime dell'Istat, l'incremento del Pil è sceso all'1,4%, mentre

gli indicatori di fiducia delle imprese registrano un arretramento rispetto a un anno fa e il credito al settore produttivo continua a ridursi (-2,1% secondo gli ultimi dati). Più in generale, il quadro internazionale sembra diventare meno espansivo.

Se dunque dal 2014 l'Italia è **uscita tecnicamente dalla crisi**, occorre che la fase di ripresa, per quanto a ritmi non eccezionali, si protragga perché le gravi condizioni di disagio determinatesi nel corso dell'ultimo decennio si attenuino. La prossima legislatura eredita quindi certamente una **congiuntura più favorevole**, ma anche un contesto tuttora molto **vulnerabile**. Una eventuale nuova inversione del ciclo avrebbe conseguenze deleterie, sul piano sociale e politico prima che economico.

Le **prospettive dell'economia italiana** dei prossimi anni dovranno essere pertanto sostenute da un'azione politica che dia finalmente piena attuazione ai principi contenuti nello Statuto delle Imprese, in base al quale le norme devono essere, semplici, chiare, di diretta applicazione, proporzionali alla dimensione aziendale ed al settore di attività. Tali politiche dovranno essere pensate avendo a riferimento la peculiarità del tessuto produttivo dell'Italia, anche con specifiche misure per l'imprenditoria femminile e giovanile, e non limitarsi a prevedere soltanto delle deroghe.

## **NEUTRALIZZARE LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA IN VIA DEFINITIVA**

Le **clausole di salvaguardia** dominano dal 2011 il palcoscenico della finanza pubblica, riproponendo uno schema inalterato: l'assunzione dell'impegno ad adottare determinati provvedimenti di spesa o di entrata, fatta salva la possibilità di sostituirli con misure di pari importo. Uno schema che ha finora consentito di "tranquillizzare" l'Europa, garantendo formalmente il rispetto degli obiettivi di bilancio. E che, contemporaneamente, ha permesso di recuperare margini di flessibilità aggiuntivi (rispetto a quelli accordati dalla Commissione Europea) nella programmazione dell'intervento pubblico.

A distanza di sette anni, il sistema delle clausole appare però confinato in una realtà virtuale, estranea alla funzione di garanzia dell'istituto. L'operatività del

meccanismo si esaurisce quasi sempre con il disinnesco dell'impegno assunto: tagli di spese o aumenti di tributi, posti a garanzia di una manovra appena varata, finiscono per essere regolarmente "sterilizzati" nell'arco di pochi mesi: prima con l'annuncio che le penalizzazioni previste dalla clausola non troveranno comunque applicazione; poi sostituendole con misure temporanee o con richieste di maggiore flessibilità all'Europa. Ciò che non impedisce di riproporre i medesimi impegni, non di rado di dimensioni più consistenti, come contenuto di una nuova clausola di salvaguardia a valere per le annualità successive.

Il primo riguarda le finalità di un istituto che sembra ormai connotarsi più come una presa d'atto delle difficoltà e dei ritardi nella revisione della spesa pubblica e nel riequilibrio del prelievo, che come strumento destinato a garantire l'attuazione degli obiettivi di bilancio.

Un secondo interrogativo attiene agli effetti che le clausole di salvaguardia potrebbero avere sul grado di manovrabilità della leva fiscale. Al riguardo, quello che emerge dalle manovre di finanza pubblica degli ultimi quattro anni (dalla Legge di Stabilità 2015 alla Legge di Bilancio 2018) appare inequivocabile: quasi un quarto (37 su 161 miliardi) delle maggiori entrate nel primo triennio di attuazione di ciascuna manovra sono riconducibili all'introduzione di clausole di salvaguardia; e ancora più pronunciati (quasi la metà, 97 miliardi sui 210 miliardi di minori entrate complessive) risultano gli effetti dovuti alla cancellazione totale o parziale di clausole di salvaguardia. In entrambi i casi, le clausole di salvaguardia, destinate a restare inapplicate, registreranno aumenti o riduzioni di gettito solo virtuali. Ma la loro semplice introduzione o cancellazione avrà comunque un effetto: sottrarre spazi di intervento alle scelte della politica fiscale e creare confusione sulla portata più o meno espansiva o restrittiva delle manovre varate.

C'è infine un terzo interrogativo e riguarda gli effetti che l'introduzione e la cancellazione di una clausola di salvaguardia possono avere sulle decisioni delle famiglie e delle imprese. E' evidente che, a prescindere dagli esiti della clausola, gli effetti complessivi non potranno mai essere a somma zero. Allo stesso modo in cui, nel gioco delle aspettative che guidano comportamenti e scelte delle famiglie e del mondo produttivo non può risultare indifferente né rassicurante sapere che fra

pochi mesi occorrerà fare i conti con un aumento automatico delle imposte come quello previsto dalla clausola di salvaguardia inserita nella legge di bilancio 2018: a partire dal 2019 e nell'arco di un biennio, crescita di tre punti sia dell'aliquota Iva ordinaria (fino al 25%) che di quella intermedia (fino al 13%); sempre che nel frattempo non vengano adottate misure in grado di assicurare al bilancio pubblico risorse equivalenti a quelle attese dagli aumenti IVA (12,7 miliardi per il 2019, 19,2 per il 2020 e 19,6 miliardi a partire dal 2021).

#### ***Effetti di un aumento dell'Iva sull'economia***

*Nella situazione attuale di ripresa economica non solida appena avviata e soprattutto di consumi ancora non consolidati, l'operare delle clausole, attraverso l'aumento delle aliquote IVA sui beni di consumo, provocherebbe un aumento dei prezzi (rilevato anche nel DEF) che, anche ipotizzando un parziale assorbimento da parte delle imprese, della distribuzione, in particolare vista la domanda non sostenuta, avrebbe un serio impatto sui consumi delle famiglie.*

*Un esercizio di stima per il prossimo anno indica una riduzione del PIL di 3 decimali e dei consumi delle famiglie di 5 decimali, rispetto allo scenario base senza aumenti IVA. Dal 2021 si arriverebbe ad una minor crescita cumulata, rispetto allo scenario base, di 4 decimali per il PIL (circa 7 miliardi) e 9 decimali per i consumi delle famiglie (circa 9 miliardi).*

*Dato l'effetto sull'economia, anche l'entità del saldo di bilancio ne risulterebbe ridimensionata, ma è evidente che l'impatto principale sarebbe sull'andamento complessivo della nostra economia.*

Diventa allora legittimo chiedersi se, di fronte all'eterogeneità registrata dalle clausole di salvaguardia, non sarebbe saggio smontarle del tutto ed in via definitiva, come si era già garantito da parte di precedenti governi, accantonando ogni ipotesi di aumento delle aliquote Iva e realizzando concretamente quella *spending review*, che era l'obiettivo originariamente perseguito dal legislatore.

In questo contesto ed alla luce della prossima revisione delle aliquote IVA nell'Unione Europea, invitiamo a cogliere l'occasione per arrivare ad un definitivo superamento delle clausole di salvaguardia.

Non vorremmo che l'eventuale conto necessario per la disattivazione delle clausole di salvaguardia fosse presentato alle imprese.

## **IL RUOLO DELLE MPMI/FULCRO PER LA CRESCITA**

In sostanza, per una prospettiva di ripresa duratura dell'economia italiana occorrono politiche a misura delle micro, piccole e medie imprese, affinché l'Italia possa davvero consolidare ed irrobustire la crescita economica in atto e guardare con fiducia al futuro.

Le MPMI italiane rappresentano, infatti, la spina dorsale del tessuto produttivo del nostro Paese, di cui sono non soltanto le fondamenta, ma la dimensione costitutiva e in cui svolgono **un ruolo** di protagoniste che non può e non deve essere ignorato: le microimprese italiane (fino a 10 addetti) sono infatti 4.136.831 e rappresentano il 95,4% del totale delle imprese. L'importanza delle micro e piccole imprese è evidente anche in termini economici dal momento che offrono contributi molto ampi alla formazione del fatturato (48,4% del totale), del valore aggiunto (50,8%), degli investimenti (41,1%) e delle esportazioni (19,1%).

Sono dati che evidenziano la peculiarità del tessuto produttivo italiano e che formano lo scenario economico su cui incidere per produrre innovazione ed elaborare un set di proposte evolutive rispetto delle scelte attuate nell'ultimo decennio. Un tessuto che deve costituire il **fulcro** di qualsiasi politica di rilancio e di crescita dell'intera economia nazionale.

## **LA NUOVA LEGISLATURA**

La XVIII Legislatura dovrà confrontarsi con una scelta di fondo, se cioè ricominciare o meno dal punto in cui si sono interrotte le riforme interne e gli interventi relativi al confronto internazionale avviate dalla precedente. Ci si riferisce ai processi di mutamento che sono stati aperti, ma non implementati, con riguardo al fisco, al lavoro, alla digitalizzazione, alla internazionalizzazione, alla giustizia, alla cultura, allo sviluppo della società delle competenze e al credito attraverso la riforma del Fondo di garanzia per le PMI. La direzione da prendere e far prendere all'Italia non potrà essere individuata in tempi lunghi, poiché



altrimenti il Paese rischierebbe di perdere ulteriormente non solo in termini di posizione nelle classifiche in cui si votano le performance dei paesi, ma sul piano della sua complessiva qualità nazionale.

## **IMPRESE, POLITICA E ISTITUZIONI**

Non ci può essere sviluppo senza dialogo interattivo tra attori politico istituzionali e imprese, poiché sono tutti coinvolti nei processi di consolidamento del Paese e di innovazione attesa. Il futuro dell'Italia, infatti, si gioca sulla sua capacità di accogliere e rendere operativo il cambiamento, soprattutto se verranno create sedi e procedure per mettere assieme e non separare (fino a contrapporre persino) quei soggetti che hanno lo stesso interesse e la stessa spinta per raggiungerlo. Se si vuole, si può continuare a chiamare questa meta maggior sostenibilità economica e sociale. Sugli strumenti per ottenerla non ci sono dubbi: servono cioè luoghi e interfacce funzionali che facilitino il raggiungimento di questo obiettivo.

## **DALLA DISINTERMEDIAZIONE ALLA INTERMEDIAZIONE**

I partiti, le istituzioni, le associazioni di impresa, i sindacati in una società civile, ed evoluta rappresentano punti di riferimento fondamentali per garantire piena democrazia.

Ognuno per quanto gli compete deve sapere rispondere alle esigenze di cittadini, imprese, lavoratori ed essere aperto al confronto e al dialogo.

Solo così si possono porre solide basi per la crescita del Paese.

Abbiamo vissuto un momento in cui si è ritenuto che le fasi intermedie del confronto fossero inutili.

Fino all'autunno del 2016, la rappresentanza intermedia delle imprese e del lavoro è stata oggetto di moltissimi attacchi sul piano strutturale e culturale: sono state depotenziate le sedi istituzionali in cui le rappresentanze sono cresciute, partecipando ai loro processi interni – in primo luogo il Cnel, le Province e le Camere di Commercio – ma, soprattutto, è stata svuotata di occasioni operative, e quindi di valore e di significato, la valorizzazione degli accordi tra le Parti sociali.

Solo le rappresentanze dell'impresa sono in grado di presentare a chi governa i fenomeni evolutivi in corso nel tessuto produttivo italiano.

La varietà del tessuto economico italiano, inoltre, ne costituisce anche la ricchezza. Ciò comporta che, sul terreno delle relazioni industriali, si sono nel tempo sviluppati modelli ed assetti regolatori diversi fra i vari comparti. Su questa materia imporre soluzioni a taglia unica sarebbe estremamente dannoso per le imprese e per i lavoratori. Importanti e specifici accordi interconfederali con Cgil, Cisl, Uil sul sistema degli assetti contrattuali e sulla misurazione della rappresentanza sono stati stipulati da Confartigianato, Cna, Casartigiani, da Confcommercio e da Confesercenti.

### **QUELLO CHE LE IMPRESE SI ASPETTANO DAL GOVERNO E DAL PARLAMENTO**

Gli interventi che R.E TE. Imprese Italia ritiene prioritari riguardano ambiti di intervento riconducibili a tre macro aree di interessi a carattere generale, poiché partono da quelle componenti economiche e sociali del Paese che rappresentano l'anima dei territori, della creatività e del saper fare che ci rendono unici al mondo.

L'Italia potrà essere ancora un grande Paese europeo e occidentale, dentro l'Unione Europea e dentro l'Euro, se e soltanto se:

- 1) la **crescita del PIL**, trainata dall'innovazione tecnologica e dalle esportazioni, ma anche dal necessario consolidamento della domanda interna da una ritrovata crescita dei consumi interni, riprenderà a ritmi più sostenuti dei nostri *competitors* di riferimento;
- 2) verrà riportato sotto controllo il **debito pubblico**, aumentando l'efficienza della pubblica amministrazione centrale e decentrata;
- 3) il nostro sistema dei poteri si sarà assestato su un maggiore **equilibrio tra centro e periferia**, riducendo il divario Nord-Sud e creando un ambiente amministrativo-istituzionale meno disordinato, più aderente al mondo delle imprese, più orientato all'innovazione e all'efficienza, con una giustizia civile e penale funzionante;

4) l'entrata in vigore dell'IRI, la deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali, la riduzione dell'IRAP vengano finalmente rese operative.